

**ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

---

ЦЕНТР НА ПРАВАХ РУКОПИСИ  
ИНФОРМАЦИИ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
К. Г. У.  
ВИКУЛИН АЛЕКСАНДР ЮРЬЕВИЧ

***Антимонопольное регулирование рынка банковских услуг  
нормами банковского и антимонопольного законодательства***

*Специальность:* 12.00.14 – Административное право,  
финансовое право,  
информационное право.

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
доктора юридических наук

**МОСКВА - 2001 г.**

Диссертация выполнена в Центре финансового и банковского права Института государства и права Российской академии наук

Научный консультант – доктор юридических наук, профессор Г.А. Тосунян

Официальные оппоненты:

Доктор юридических наук, профессор М.И. Пискотин

Доктор юридических наук, профессор О.Н. Горбунова

Доктор юридических наук, профессор Я.А. Гейвандов

Ведущая организация – Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России.

Защита диссертации состоится 24 января 2002 г. в 11 часов на заседании диссертационного совета Д. 002.002.02 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук по адресу: 119992, г. Москва, ул. Знаменка, 10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права РАН.

Автореферат разослан “\_\_” \_\_\_\_\_ 2001 г.



Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук

С.В. Королев

## Общая характеристика работы

**Актуальность темы.** Сейчас, когда в основном завершен этап становления российской банковской системы, о чем свидетельствует наличие ее более чем десятилетнего прошлого, а также вполне весомого с точки зрения значимости для экономики страны настоящего, есть все основания для подведения некоторых итогов, которые могут помочь определить направления ее дальнейшего развития.

Одной из основных проблем развития банковской системы России является расхождение теоретических знаний и практических нужд, обусловленное отсутствием комплексного внедомственного подхода к проведению соответствующих научно-прикладных исследований.

Общая тенденция к специализации привела к тому, что ученые-правоведы обычно замыкаются в рамках своей отрасли юридической науки, а юристы-практики направляют усилия, как правило, на решение частных юридических вопросов. О научных исследованиях, которые проводились бы совместно представителями юридической, экономической и политической наук, ведутся лишь одни разговоры.

Между тем научное знание о банковской системе и закономерностях ее развития – это такое “запутанное” переплетение права, экономики и политики, что отделить одно от другого подчас бывает весьма трудно.

Ярким примером подобного “запутанного переплетения” как раз и является избранная для исследования тема – регулирование рынка банковских услуг нормами банковского и антимонопольного законодательства. Во-первых, исследованию подлежит один из основополагающих экономических феноменов современного общества – рынок. Во-вторых, рынок рассматривается с точки зрения его регулирования правовыми средствами, что предполагает необходимость включения в сферу исследования юридической проблематики. В-третьих, предметом исследования является антимонопольное регулирование, которое невозможно описать не используя термины “конкуренция” и “монополия”, вошедшие в обиход сначала как понятия экономической действительности, а затем как категории юридической терминологии и практической юриспруденции. Наконец, в-четвертых, исследуется регулирование специфического рынка – рынка банковских услуг, где основным “товаром” являются деньги, представляющие собой важнейший инструмент взаимодействия личности, общества и государства. Механизмы взаимозависимости и взаимовлияния, а иногда и взаимоконвертации денег и власти пока еще ждут

своих исследователей. Но сам факт наличия весьма тесной взаимозависимости и взаимовлияния этих категорий очевиден. В связи с этим законодательное регулирование рынка банковских услуг самым непосредственным образом затрагивает политические интересы различных общественных слоев и групп.

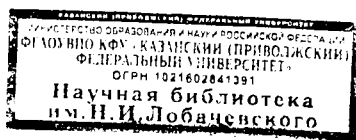
Комплексный характер банковского законодательства, обуславливающий включение в него норм различных отраслей законодательства зачастую без соблюдения необходимого системного подхода, в силу того что эти отрасли сами претерпевают качественные изменения в связи с общей реформой российского права, вызывает несогласованность отдельных его положений, наличие пробелов, несоответствий, а подчас и прямых противоречий в нормативных правовых актах. Этому способствовали ряд обстоятельств:

во-первых, в силу сложившихся исторических причин банковское законодательство призвано обеспечивать потребности новой беспрецедентно быстро развивающейся банковской системы в условиях смены общественно-экономического строя, демонтажа социалистической системы хозяйствования и становления рыночных отношений в сжатые исторические сроки;

во-вторых, различные законодательные акты, так или иначе влияющие на развитие банковской системы, разрабатывались и принимались в разное время, в условиях изменения “внешних причин”, обуславливающих их принятие, когда на повестку дня со всей остротой вставали новые, ранее неизвестные задачи. В этих условиях обеспечить преемственность и согласованность различных законов было чрезвычайно трудно, а иногда и просто невозможно. Противоречивость современного политического и социально-политического развития России порой порождает юридическую неразбериху. Правовая система непрерывно трансформируется и связи между нормативными правовыми актами нередко нарушаются;

в-третьих, разные законодательные акты принимались по инициативе различных субъектов, с целью обеспечения разных интересов, которые часто не совпадают, находятся между собой в неоднозначных отношениях, образуют довольно сложную иерархическую систему, а нередко оказываются прямо противоположными;

в-четвертых, связи между вновь принимаемыми и существующими законодательными актами, являющиеся, по нашему мнению, основой системности права, изначально формируются без необходимо глубокого обоснования, что приводит к дополнительному давлению на правовую систему в сторону ее деформации.



Таким образом, необходимость срочной разработки юридических основ рыночных отношений в сфере банковского дела в связи с появлением и бурным развитием в России двухуровневой банковской системы привела к не всегда корректному формулированию ряда основополагающих правовых понятий в этой области. Законодатель, стремясь удовлетворить потребности большого количества быстро развивающихся отраслей права, нормы которых используются для правового регулирования банковской деятельности, далеко не всегда смог обеспечить необходимо скрупулезное отношение к правилам законодательной техники, что привело к наличию указанных выше недостатков.

Сейчас, когда разработан и принят ряд основополагающих нормативных правовых актов в области банковского дела, что предполагает их практическое применение, неизбежен более или менее длительный период проб и ошибок - период обычный для претворения в жизнь решений, принятых без их достаточной согласованности между собой. Опасно то, что терминологическая неточность закона или методологической рекомендации по его исполнению может повлечь неправильное их применение, а следовательно, и негативные последствия. И если такие ошибки, допущенные в области финансово-правовых отношений, могут быть тем или иным образом в последствии эффективно исправлены, то ошибки в области применения уголовного закона отражаются на конституционных правах и свободах конкретных граждан и носят необратимый характер.

Словом, один из главных недостатков банковского законодательства РФ состоит в том, что до настоящего времени нет нормативных определений ряда основополагающих категорий. Вот почему разработка юридических определений основных банковско-правовых понятий по-прежнему остается необходимой и особо актуальной задачей, которая имеет большую теоретико-практическую значимость.

Проведение такого исследования, на наш взгляд, актуально с точки зрения правоприменительной деятельности исходя из следующих обстоятельств:

во-первых, как известно, основная задача правоприменительных органов, судебно-следственного аппарата на современном этапе заключается в повышении уровня специальной подготовки должностных лиц, которым предстоит проводить в жизнь требования новых законов, что осложняется отсылочным характером отдельных норм, регулирующих правоотношения, возникающие по поводу осуществления банковской деятельности, а также неявной бланкетностью диспозиций уголовного закона, устанавливающего ответственность за преступления

в банковской сфере. Анализ указанных норм показывает, что без всестороннего и полного знания банковского законодательства суд не сможет адекватно применить соответствующие нормы финансового, банковского или уголовного права, а следствие и дознание не смогут правильно квалифицировать выявленные случаи правонарушений в банковской сфере;

во-вторых, наличие пробелов в банковском и антимонопольном законодательстве, несогласованность их отдельных норм не только препятствует совершенствованию правового регулирования деятельности кредитных организаций, но и в ряде случаев не позволяет адекватно применять положения действующих федеральных законов, что создает значительные трудности в повседневной практической деятельности руководителей и служащих кредитных организаций.

Особую актуальность проблематика законодательного регулирования рынка банковских услуг приобретает в связи с тем, что до настоящего времени отсутствует официальная концепция развития банковской системы России, призванная ответить на вопросы об основных параметрах, характеристиках, принципах, одним словом, о системе координат, в рамках которой должно происходить ее дальнейшее развитие.

Именно с этим, на наш взгляд, далеко не в последнюю очередь связано обилие нестыковок, несоответствий и противоречий в законодательстве, регулирующем деятельность кредитных организаций. Каким образом следует регулировать развитие банковской системы, если мы на концептуальном уровне не знаем, какой в результате она должна быть?

**Состояние научной разработки темы.** Одним из проявлений отмеченной выше проблемы отсутствия комплексного подхода к проведению научных исследований явилось то обстоятельство, что юридическая проблематика законодательного регулирования рынка банковских услуг во многом выпала из поля зрения исследователей.

Ученые, специализирующиеся на изучении банковского законодательства, оставили эти вопросы на рассмотрение исследователей антимонопольного законодательства. Последние же в своих работах обычно ограничиваются спецификой регулирования товарных рынков. В лучшем случае после довольно пристального рассмотрения товарных рынков лишь в самой общей форме излагаются отдельные вопросы правового регулирования финансового рынка. С одной стороны, это можно объяснить тем, что до недавнего времени законодательство о

защите конкуренции на рынке финансовых услуг просто отсутствовало<sup>1</sup>. С другой стороны, можно предположить, что исследователи, работающие в области конкурентного права, считают (надо признать не без оснований) специфику регулирования рынка банковских услуг предметом банковского права.

В результате нам известны лишь две небольшие журнальные статьи, специально посвященные антимонопольному регулированию финансового рынка<sup>2</sup>, и отдельные статьи ознакомительного плана о банковской конкуренции<sup>3</sup>.

Существенный вклад в разработку отдельных вопросов, послуживший основой для настоящего исследования внесли следующие российские авторы: Адушкин Ю.С., Агарков М.М., Алексеев С.С., Алехин А.П., Аникин А.В., Бабичева Ю.А., Багишаев З.А., Бартенев С.А., Барышева А.В., Белоус Т.Я., Березина М.П., Богачев В.Н., Бринчук М.М., Буданова И.Б., Бузуев А.В., Букато В.И., Бурмистрова Т.В., Варламова А.Н., Варламова Н., Власенко Н.А., Гаджиев Г.А., Гейвандов Я.А., Гимпельсон Е.Г., Глухарев Л.И., Головина С.Ю., Гурьев А.Н., Дмитриев Ю.А., Еременко В.И., Ерпылева Н.Ю., Ефимова Л.Г., Жарков В.В., Железнов И.А., Залесская М.В., Иванов А.Н., Иванов И.Д., Иванова Р.К., Казьмин И.Ф., Карагодин Н.А., Кармолицкий А.А., Кауфман И.И., Керимов Д.А., Клейн Н.И., Козлов Ю.М., Крупнов Ю.С., Кудрявцев В.Н., Кулагин М.И., Лаврушин О.И., Лазарев В.В., Левин И.И., Львов Ю.И., Малахов С.А., Манов Г.Н., Манохин В.М., Маркова О.М., Мартыненко Г.И., Марченко М.Н., Медведков С.Ю., Мейер Д. И., Микаэлян А.С., Миронов А.А., Михайлов А.В., Мишальченко Ю.В., Мовсесян А.Г., Молчанов А.В., Овсянко Д.М., Овчинников Р.С., Олейник О.М., Памфилов С.Ф., Парашук С.А., Печерин Я.И., Пиголкин А.С., Пискотин М.И., Поленина С.В., Полянский Н.Н., Пороховский А.А., Попов Л.Л., Пятенко С.В., Пчелинцев О., Райхер В.К., Ребельский Н., Рябушкин Б.Т., Рясенцев В.А., Савицкий В.М., Саркисянц А.Г., Сахарова Л.С., Семенов К., Сидоров В.Н., Скловский К., Студеникин С.С., Суханов Е.А., Сухотин Ю.В., Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю., Толстой Ю.К., Тотьев К. Ю., Тосунян Г.А., Улюкаев А., Ушаков А.А., Фонарева И., Хоменко Т.А., Хохлов Д.В., Цапелик В., Чекмарева Е.Н., Черданцев А.Ф., Чермашенцев Я.В., Чибриков Г.Г., Шальман О.В., Шаргородский М.Д., Шатков Г.И., Шерстобитов А.Е., Шершеневич Г.Ф., Щербakov В.В., Юданов Ю.И., Яковлев А. и другие.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг" подписан Президентом Российской Федерации 23 июня 1999 года.

<sup>2</sup> Ребельский Н. Антимонопольное регулирование финансового рынка // Экономист. 1993. N 5. С. 74-80; Он же. Некоторые методологические проблемы антимонопольного контроля // Экономист. 1994. N 7. С. 83-90.

Не менее значимый вклад в разработку некоторых вопросов внесли такие зарубежные авторы как Бернар И., Брамли Роберт Х., Бродли Дж. Ф., Боденхауз Г., Бухвальд Б., Бэкер А., Ванек Дж., Гавальда К., Герлох А., Гильфердинг Р., Давид Р., Долан Э. Дж., Жоффре-Спинози К., Кинг В., Клиланд Д., Кнапп В., Колли Ж.-К., Компарато Ф.К., Ламперт Х., Ли Ф.А., Макалей С., Макнил Я., Матук Ж., Мауэр Л.Дж., Нортон Дж., Ослунд А., Пайпс Р., Пистор К., Полфераман Д., Портер М.Э., Стуфле Ж., Фальке В., Фокс Э. М., Форд Ф., Хендли К., Чемберлин Э.Х., Шайо А., Энг М.В. и другие.

**Предметом** диссертации являются теоретические проблемы правового регулирования конкурентных отношений в сфере предоставления кредитными организациями банковских и иных финансовых услуг.

**Цель работы** – исследование новейшей истории законодательного регулирования конкурентных отношений в банковской сфере, сопоставление исторического и зарубежного опыта со сложившейся к настоящему времени в России системой антимонопольного регулирования деятельности кредитных организаций, на основании чего предполагается определить состав и правовую природу совокупности антимонопольных норм законодательства, регулирующих деятельность кредитных организаций, а также внести ряд предложений по совершенствованию законодательства.

Одной из задач диссертационной работы является исследование юридической сущности понятий, находящихся на пересечении банковского и антимонопольного законодательства, с целью вынесения на обсуждение предлагаемых формулировок, исходя из необходимости комплексного подхода к совершенствованию названных отраслей и достижения их более полной согласованности.

Преследуя указанную цель, мы предлагаем ряд определений, руководствуясь тем, что задачами определения являются: во-первых, отграничение того или иного понятия от других, смежных или сходных с ним понятий и категорий, уточнение их объема и содержания; обозначение тех характеристик и признаков предмета или явления, которые отличают его от всех иных сущностей, и во-вторых, символизация той или иной реальности, обозначение понятия неким набором буквенных символов естественного языка для установления единообразия в его понимании и толковании. Наконец, определение может рассматриваться и как своего рода ограничение того или иного явления. На наш взгляд, определение является квинтэссенцией

---

<sup>1</sup> Попков В.В. К вопросу о конкуренции в банковской сфере // Банковское дело. 2000. N 2. С. 14-17.



соответствующего исследования и имеет как теоретическое, так и практическое значение. Оно служит средством унификации и связи различных правовых норм, однозначного их толкования и применения.

**Методологическая основа исследования.** Межотраслевой характер исследования обусловил привлечение и использование не только специальной литературы, освещающей вопросы банковского и антимонопольного законодательства, но и источников по философии, общей теории права и государства, конституционному, гражданскому, уголовному, административному, финансовому, хозяйственному праву, гражданскому и арбитражному процессу.

В исследовании применен методический подход, в соответствии с которым обеспечивается неразрывная связь теории и практики. Работа выполнена с использованием, диалектического, системного, логического, формально-юридического и других методов исследования. Проведение исследования на стыке банковского и антимонопольного законодательства предопределило теоретически обоснованное применение сравнительно-правового метода, который в настоящей работе использован в процессе исследования смежных комплексных отраслей законодательства в динамике их более чем десятилетнего развития.

**Научная новизна исследования** состоит в том, что в нем впервые осуществлена комплексная разработка теоретических основ антимонопольного регулирования рынка банковских услуг как деятельности органов государственной власти, негосударственных общественных объединений, а также саморегулируемых и кредитных организаций, направленной на развитие конкуренции и противодействие монополизации на этом рынке. Проблематика антимонопольного регулирования рынка банковских услуг представляет собой новое направление в развитии науки банковского права, имеющей стратегически важное социально-политическое и народно-хозяйственное значение.

Проведенное исследование позволяет вынести на защиту следующие положения:

1. Законодательство Российской Федерации, регулирующее конкурентные отношения с участием кредитных организаций, должно быть направлено на обеспечение стабильности банковской системы, снижение уровня цен на банковские услуги, увеличение объема информации об этих услугах и предоставляющих их субъектах с целью удовлетворения потребностей клиентов кредитных организаций. Тезис о приоритете прав и законных интересов потребителей банковских услуг (а не кредитных организаций или регулирующих органов) следует положить в основу антимонопольного регулирования как одну из важнейших социально-нравственных

установок и политико-правовых правил разумной и справедливой организации общества, определяющее смысл и содержание всех остальных норм антимонопольного законодательства.

2. Осуществление банковской деятельности в условиях свободной конкуренции является гарантированным Конституцией Российской Федерации правом кредитной организации и входит в круг ее охраняемых законом интересов, в связи с чем государство обязано обеспечить на своей территории противодействие монополизации и недобросовестной конкуренции на рынке банковских услуг.

3. Субъекты, нарушающие или ограничивающие право кредитных организаций на осуществление банковской деятельности в условиях свободной конкуренции, подлежат привлечению к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации, в котором перечень нарушений законодательства о защите конкуренции на рынке банковских услуг должен быть исчерпывающим и предусматривать конкретные санкции за их совершение, в том числе отсутствующие сегодня:

- ◆ принудительные реорганизацию и ликвидацию юридического лица;
- ◆ изъятие прибыли, полученной в результате совершения нарушения законодательства о защите конкуренции на рынке банковских услуг.

4. Введение в правовую систему России института антимонопольной ответственности предполагает дополнительное законодательное закрепление следующих положений:

- ◆ понятие антимонопольного правонарушения;
- ◆ лица, подлежащие ответственности за совершение антимонопольных правонарушений;
- ◆ общие условия привлечения к ответственности за совершение антимонопольного правонарушения;
- ◆ обстоятельства, исключающие привлечение лица к ответственности за совершение антимонопольного правонарушения;
- ◆ формы вины при совершении антимонопольного правонарушения;
- ◆ обстоятельства, исключающие вину лица в совершении антимонопольного правонарушения;
- ◆ обстоятельства, смягчающие ответственность за совершение антимонопольного правонарушения;
- ◆ обстоятельства, отягчающие ответственность за совершение антимонопольного правонарушения;

- ♦ давность привлечения к ответственности за совершение антимонопольного правонарушения;

- ♦ санкции, применяемые к лицам, совершившим антимонопольные правонарушения;

- ♦ порядок наложения антимонопольных санкций;

- ♦ виды антимонопольных нарушений и ответственность за их совершение.

5. Конкуренция на рынке банковских услуг имеет специфические черты, которые существенно отличают ее как от конкуренции на товарных рынках, так и от конкуренции на иных сегментах рынка финансовых услуг. Отсюда вытекает настоятельная необходимость разработки и принятия специального Федерального закона “Об особенностях защиты конкуренции на рынке банковских услуг”, устанавливающего цели и принципы антимонопольного регулирования конкурентных отношений с участием кредитных организаций, а также основные элементы системы антимонопольного регулирования рынка банковских услуг.

6. Совершенствование системы антимонопольного регулирования рынка банковских услуг предполагает включение в нее двух подсистем:

а) подсистемы государственного антимонопольного регулирования рынка банковских услуг;

б) подсистемы негосударственного антимонопольного регулирования рынка банковских услуг, которая, в свою очередь, подразделяется на:

- ♦ антимонопольное регулирование, осуществляемое общественными объединениями потребителей банковских услуг (Союз акционеров и вкладчиков России, Ассоциация обществ защиты прав вкладчиков, Объединенный комитет вкладчиков России, Московский союз общественных объединений вкладчиков и акционеров и т.д.);

- ♦ антимонопольное регулирование, осуществляемое торгово-промышленными палатами и саморегулируемыми организациями, учреждаемыми кредитными организациями как профессиональными участниками рынка банковских услуг.

7. Общественные объединения потребителей банковских услуг в сфере антимонопольного регулирования рынка банковских услуг должны быть наделены правом:

- ♦ участвовать в разработке проектов законов и иных правовых актов, регулирующих отношения в области предоставления банковских услуг;

- ♦ проводить независимую экспертизу банковских услуг;

- ♦ проверять соблюдение прав потребителей банковских услуг и правил банковского обслуживания, составлять акты о выявленных нарушениях и направлять указанные акты для рассмотрения в уполномоченные органы государственной власти;

- ♦ вносить в Банк России, федеральные органы исполнительной власти, саморегулируемые организации, учреждаемые кредитными организациями как профессиональными участниками рынка банковских услуг, и кредитные организации предложения о мерах по повышению качества банковских услуг, а также изъятию из гражданского оборота банковских услуг, опасных для имущества потребителей;

- ♦ вносить в органы прокуратуры материалы о привлечении к ответственности лиц, виновных в оказании банковских услуг, не соответствующих требованиям к их качеству, а также в нарушении прав потребителей, установленных законами или иными правовыми актами;

- ♦ обращаться в суды в защиту прав неопределенного круга потребителей банковских услуг.

8. Саморегулируемые организации, учреждаемые кредитными организациями как профессиональными участниками рынка банковских услуг, в сфере антимонопольного регулирования рынка банковских услуг должны быть наделены правом:

- ♦ устанавливать обязательные для своих членов правила осуществления деятельности на рынке банковских услуг, стандарты проведения банковских операций и осуществлять контроль за их соблюдением;

- ♦ в соответствии с квалификационными требованиями, утвержденными Банком России, разрабатывать учебные программы и планы, осуществлять подготовку должностных лиц и персонала кредитных организаций, определять квалификации указанных лиц и выдавать им квалификационные аттестаты;

- ♦ получать информацию по результатам проверок деятельности своих членов, осуществляемых государственными органами в порядке, установленном Банком России;

- ♦ участвовать в разработке и экспертизе проектов законов и иных правовых актов, регулирующих отношения в области регулирования рынка банковских услуг;

- ♦ проводить независимую экспертизу предоставляемых кредитными организациями банковских услуг, рынка банковских услуг, конкурентной среды на рынке банковских услуг;

- ♦ проверять соблюдение прав кредитных организаций как профессиональных участников рынка банковских услуг, составлять акты о выявленных нарушениях и направлять указанные акты для рассмотрения в уполномоченные органы государственной власти;

- ♦ вносить в Банк России и федеральные органы исполнительной власти предложения о мерах по повышению качества банковских услуг, по защите конкуренции и противодействию монополизации и недобросовестной конкуренции на рынке банковских услуг;

- ♦ вносить в органы государственной власти материалы о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении прав кредитных организаций как профессиональных участников рынка банковских услуг;

- ♦ обращаться в суды в защиту прав неопределенного круга профессиональных участников рынка банковских услуг.

9. Реализованный в настоящее время в банковской системе России принцип универсализации банков предполагает активное участие кредитных организаций в конкуренции не только на рынке банковских услуг, но и на иных финансовых рынках. Это ведет к множественности государственных органов, осуществляющих антимонопольное регулирование деятельности кредитных организаций, и, как следствие, создает проблему распределения компетенции между этими органами. Специальным органом антимонопольного регулирования в системе органов исполнительной власти Российской Федерации является федеральный антимонопольный орган. Координация его действий и действий иных органов государственной власти, осуществляющих антимонопольное регулирование на соответствующем сегменте рынка финансовых услуг, строится на основе функционального распределения обязанностей, специализации и разграничения ответственности, определенных законодательством Российской Федерации, исследование которого показывает, что:

- ♦ к компетенции Банка России относится антимонопольное регулирование рынка услуг, включающего осуществление следующих сделок кредитных организаций:

- банковских операций, в том числе операций и сделок с ценными бумагами, которые кредитная организация вправе осуществлять в соответствии с лицензией Банка России на осуществление банковских операций (сюда относятся выпуск, покупка, продажа, учет, и иные операции с ценными бумагами, выполняющими функции платежного документа, а также с ценными бумагами, подтверждающими привлечение денежных средств во вклады и на банковские счета);

- финансирования под уступку денежного требования;
- доверительного управления денежными средствами по договору с физическими и юридическими лицами;

- хранения ценностей в банке;
- хранения ценностей в индивидуальном банковском сейфе;

♦ к компетенции федерального органа исполнительной власти, осуществляющего регулирование на рынке ценных бумаг, относится антимонопольное регулирование рынка следующих услуг, осуществляемых кредитными организациями на рынке ценных бумаг:

- услуг профессиональных участников рынка ценных бумаг;
- операций и сделок с ценными бумагами, осуществление операций с которыми не требует получения специальной лицензии в соответствии с федеральными законами, а также услуг по доверительному управлению этими ценными бумагами по договору с физическими и юридическими лицами.

♦ к компетенции федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование на рынке иных финансовых услуг, относится антимонопольное регулирование рынка следующих услуг кредитных организаций:

- выдачу поручительств за третьих лиц, предусматривающих исполнение обязательств в денежной форме;
- цессию, оформляемую договором о переходе прав кредитора к кредитной организации;
- доверительное управление иным имуществом (не денежными средствами и не ценными бумагами) по договору с физическими и юридическими лицами;
- небанковские операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями;
- лизинговые услуги;
- консультационные и информационные услуги.

10. Реализация на практике принципа “множественности центров антимонопольного регулирования” ведет к дублированию функций, параллелизму полномочий, разрастанию чиновничьего аппарата, фактическому отсутствию ответственности за принятые управленческие решения. В связи с этим государственное антимонопольное регулирование рынка банковских услуг следует строить исходя из принципа “единого центра”, в соответствии с которым вся полнота полномочий и ответственности возлагается на единый специальный орган, а другие органы, осуществляющие государственное регулирование деятельности кредитных организа-

ций (банковское, валютное и т.п.), в сфере защиты конкуренции выполняют лишь экспертно-рекомендательные функции.

11. К числу принципов (основных начал) антимонопольного регулирования рынка банковских услуг в Российской Федерации следует отнести:

- ♦ принцип ограничения существующих монополий в сфере предоставления отдельных видов банковских услуг и воздержания от введения новых;

- ♦ принцип равенства в конкуренции независимо от участия Банка России, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в капиталах кредитных организаций;

- ♦ принцип, в соответствии с которым действия органов государственной власти и управления, их должностных лиц, преследующие возникновение, реорганизации кредитных организаций либо осуществлению ими банковской деятельности по мотивам нецелесообразности, квалифицируются как осуществление незаконной монополии и подпадают под действие антимонопольного законодательства;

- ♦ принцип, в соответствии с которым все неустраняемые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о защите конкуренции на рынке банковских услуг толкуются в пользу кредитной организации, чье право на осуществление банковской деятельности в условиях свободной и равной конкуренции оказалось нарушено в результате неправомерных действий других лиц;

- ♦ принцип интеграции антимонопольных правил Российской Федерации и Европейского Сообщества;

- ♦ принцип защиты национальной банковской системы и российских кредитных организаций от неблагоприятного воздействия иностранной конкуренции.

12. В качестве инструментов, с помощью которых удалось получить приведенные выше выводы, автор рассматривает следующие определения, научное обоснование которых содержится в исследовании:

*банковские услуги* - сделки, исключительное право на совершение которых предоставлено кредитным организациям, осуществляемые ими с целью извлечения прибыли и направленные на удовлетворение потребностей их клиентов;

*рынок банковских услуг* – совокупность складывающихся на определенной территории (границы которой определяются исходя из места предоставления услуг) публичных и частных

отношений между субъектами, предоставляющими банковские услуги, потребителями этих услуг и субъектами, осуществляющими деятельность по защите конкуренции на данной территории, по поводу удовлетворения потребностей клиентов кредитных организаций;

*банковские сделки* - сделки, исключительное право на совершение которых в соответствии с законом предоставлено кредитным организациям;

*банковское дело* - систематическое осуществление юридическими лицами банковских сделок на основании специального разрешения (лицензии) Банка России либо в силу прямого указания закона;

*банковская деятельность* - систематическое осуществление юридическими лицами с установленной законодательством целью банковских операций в их определенном сочетании на основании специального разрешения (лицензии) Банка России либо в силу прямого указания закона;

*деятельность кредитных организаций* - все виды разрешенной кредитным организациям предпринимательской деятельности, а также все виды систематически проводимых ими операций (действий) и сделок, необходимых для нормального осуществления предпринимательской деятельности;

*оперативная деятельность кредитной организации* - все операции и сделки кредитной организации, имеющие предпринимательский характер.

13. В системе антимонопольного законодательства Российской Федерации совокупность антимонопольных норм, регулирующих отношения на рынке банковских услуг, является правовым институтом, в связи с чем представляет собой взаимосвязанную и взаимообусловленную, компактную совокупность публично-правовых норм, которые обеспечивают цельное самостоятельное регулирование специфической группы общественных отношений, складывающихся в процессе реализации кредитными организациями гарантированного государством права на предоставление банковских услуг в условиях добросовестной конкуренции и запрещения монополизации.

14. В системе банковского законодательства Российской Федерации совокупность антимонопольных норм, регулирующих отношения на рынке банковских услуг, следует рассматривать как субинститут названной отрасли, структурно входящий в более крупное подразделение банковского законодательства – институт банковского регулирования. Указанный субинститут банковского законодательства представляет собой внутренне согласованную совокупность за-



конодательных норм, регулирующих специфический вид общественных отношений, объединенных по признаку их влияния на состояние конкурентной среды на рынке банковских услуг.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена в Центре финансово- и банковского права Института государства и права РАН. В процессе подготовки диссертация обсуждалась на заседаниях Центра, кафедры банковского права и финансово-правовых дисциплин юридического факультета им. М.М. Сперанского Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, а также в Центре научных исследований Межбанковского финансового дома.

Отдельные идеи, теоретические и практические положения, изложенные в диссертации, нашли свое отражение в опубликованных автором научных работах, а также в материалах учебного спецкурса “Теоретические аспекты правового регулирования рынка банковских услуг нормами банковского и антимонопольного законодательства”, подготовленного для преподавания в рамках общего курса “Банковское право Российской Федерации” студентам юридического факультета им. М.М. Сперанского Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации.

Аргументированные в диссертации выводы позволили автору высказать ряд предложений по совершенствованию как банковского, так и антимонопольного законодательства, а также вынести на обсуждение структуру и основные положения проекта Федерального закона “Об особенностях защиты конкуренции на рынке банковских услуг”.

**Практическая значимость исследования** обусловлена ее актуальностью как для законодательной, так и для правоприменительной деятельности. В диссертации теоретические вопросы исследуются в первую очередь с практической точки зрения.

Проведенное исследование позволило обосновать ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства, которые могут быть использованы в законотворческой деятельности Государственной Думы Российской Федерации.

Результаты исследования могут найти применение в учебно-педагогической деятельности, в частности в процессе преподавания и изучения курсов банковского, конкурентного и финансового права, при проведении семинарских занятий со студентами юридических и экономических факультетов высших учебных заведений, а также при проведении научных исследований по соответствующей проблематике.

Структура работы обусловлена целями, задачами и содержанием исследования и состоит из введения, шести глав, объединяющих девятнадцать параграфов, заключения, в котором приводится структура и отдельные положения проекта Федерального закона “Об особенностях защиты конкуренции на рынке банковских услуг”, учебной программы спецкурса “Теоретические аспекты правового регулирования рынка банковских услуг нормами банковского и антимонопольного законодательства”, а также перечня литературы, использованной при написании работы.

### **Краткое содержание работы**

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, указывается степень изученности темы, определяются цели, задачи, предмет исследования, формулируются основные положения, выносимые автором на защиту, определяются научная новизна и практическая значимость исследования.

В первой главе – **“Исторический и зарубежный опыт законодательного регулирования конкурентных отношений в банковской сфере”** - проводится исследование опыта законодательного регулирования отношений, влияющих на состояние конкурентной среды в сфере банковского дела, которое имеет своей целью установление существенных характеристик рассматриваемой области законодательства с тем, чтобы в дальнейшем учитывать этот опыт в процессе совершенствования современной системы антимонопольного регулирования рынка банковских услуг в России.

В первом параграфе – **“Законодательство об антимонопольном регулировании банковской деятельности в промышленно развитых странах”** – на основании общепринятой классификации правовых систем на соответствующие группы из всего многообразия национальных правовых систем, относящихся к той или иной группе, выбраны и под углом зрения развития антимонопольного регулирования банковской деятельности рассмотрены правовые системы США, Франции и Японии, являющиеся наиболее типичными и яркими представителями соответственно англосаксонской, романогерманской и дальневосточной правовых семей.

Исследование показывает, что имеющее более чем 100-летнюю историю законодательство США, регулирующее конкурентные отношения на межбанковском рынке, ставит своей

целью снижение уровня цен на банковские услуги, увеличение объема информации об этих услугах и предоставляющих их субъектах, а также более оптимальное распределение денежных средств между потребителями банковских услуг и их производителями.

Опыт Франции приводит к выводу о нецелесообразности в стратегическом плане чрезмерного вмешательства государства в сферу банковской деятельности, включавшего такие, например, методы как национализация значительной части банковского сектора и сдерживание межбанковской конкуренции законодательными средствами. При этом осуществленный во Франции в середине 80-х годов отказ от политики огосударствления банковского сектора и сдерживания конкуренции в практике государственного антимонопольного регулирования реализован в системе совместного регулирования рынка банковских услуг, при которой регулирование деятельности собственно кредитных учреждений входит в компетенцию Комиссии по конкуренции, а финансово-промышленных групп – Банковской комиссии.

Японский опыт свидетельствует о том, что общим правилом антимонопольного регулирования межбанковской конкуренции является невмешательство государства в отношения между самостоятельными экономически независимыми субъектами. При этом жесткие правила слияния и присоединения банков, ограничение их участия в акционерном капитале небанковских организаций, полное запрещение не ведущих производственной деятельности холдингов, а также ограничение на совмещение директорских постов являются исключениями из общего правила и представляют собой частичные ограничения свободы экономической деятельности банков. Государственное регулирование рынка банковских услуг в Японии исходит из принципа “единого центра”, в соответствии с которым специальный орган – Комиссия по справедливым сделкам – регулирует как межбанковский, так и иные рынки.

Во втором параграфе – *“Государственное регулирование конкурентных отношений в области банковского дела в дореволюционной России”* – впервые предпринято специальное исследование дореволюционного банковского законодательства России с точки зрения государственного регулирования конкурентных отношений в области банковского дела. Это позволило сделать вывод, что дореволюционное законодательство не содержало как норм, прямо запрещающих или ограничивающих монополизацию банковского дела, так и норм, поощряющих межбанковскую конкуренцию. Крупнейшие акционерные коммерческие банки, с одной стороны, находились в значительной зависимости от правительства, что следует квалифицировать как проявление незрелости кредитной системы и системы ее управления, а с другой –

эта зависимость совершенно не препятствовала концентрации и централизации банковского дела.

Законодательное регулирование деятельности частных кредитных учреждений осуществлялось преимущественно в связи с возникновением финансово-банковских кризисов, которые возникали и развивались примерно по одной схеме. Сначала один (обычно весьма солидный московский или петербургский) банк вследствие временных финансовых трудностей прекращает платежи своим клиентам по вкладам. В связи с этим население, не разбираясь в существе дела, устремляется во все банки за востребованием своих финансовых средств. Требование вкладов становится громадным, а отношение к банкам со стороны публики крайне недоверчивым. Паника из центра перекидывается в провинцию. Акции банков в большом количестве выбрасываются на биржу, вследствие чего их цена значительно падает, увеличивая общие негативные ожидания.

В качестве положительного момента следует отметить обычно весьма активную роль государства в ликвидации банковских кризисов, что удавалось сделать благодаря финансовой поддержке, которую оказывал коммерческим кредитным учреждениям Государственный банк. Тем не менее, хотя до революции в России и существовали законы, содержащие нормы, которые оказывали некоторое влияние на межбанковскую конкуренцию, законодательное регулирование деятельности частных кредитных учреждений не имело сколь-нибудь выраженной антимонопольной направленности.

В третьем параграфе - *“Состояние конкурентной среды в сфере банковского дела в советской России”* – рассмотрены основы советской теории и практики в области межбанковской конкуренции. Сделан вывод, что конкуренция между советскими кредитными учреждениями была исключена даже в недолгий период проведения новой экономической политики - период сосуществования в стране банков, основанных на различных формах собственности. Банковская система СССР существовала в условиях государственной монополии на банковскую деятельность, в условиях которой не было места какой-либо конкуренции. Монополия, сложившаяся в условиях государственной социалистической собственности, представляла собой совершенно не рыночный феномен, существовала вопреки рынку и подавляла развитие рыночных отношений. Банки занимали подчиненное положение, играли вспомогательную роль, являлись собственностью государства и находились в полной зависимости от административно-распорядительных органов государственной власти.

Вторая глава – **“Формирование современной системы законодательства об антимонопольном регулировании деятельности кредитных организаций в России (1987-2000 г.г.)”** - посвящена исследованию эволюции законодательства, регулирующего конкурентные отношения с участием кредитных организаций, что сделало возможным выявление определенных тенденций его развития, отдельные из которых к настоящему времени трансформировались в принципы антимонопольного регулирования рынка банковских услуг в Российской Федерации.

Первый параграф – **“Начало законодательного регулирования конкурентных отношений с участием кредитных организаций в СССР и России”** – охватывает период с 1987 по 1991 г., который характеризуется появлением первых (пока рассредоточенных по различным актам) законодательных норм, регулирующих конкурентные отношения в банковской сфере, в связи с чем речь может идти лишь о зарождении в России системы антимонопольного регулирования, а также о начале формирования теории и практики антимонопольного регулирования деятельности кредитных организаций.

В этот период произошло признание на законодательном уровне того, что:

а) осуществление банковской деятельности в условиях свободной конкуренции является охраняемым законом правом кредитных организаций, в связи с чем государство обязано гарантировать на своей территории недопущение монополизации и недобросовестной конкуренции;

б) реализация указанной гарантии предполагает, что субъекты, нарушающие право других на осуществление банковской деятельности в условиях свободной конкуренции, могут и должны нести установленную ответственность;

в) проверка соблюдения субъектами банковской деятельности антимонопольных правил, а также применение санкций к нарушителям входит в компетенцию антимонопольных органов;

г) антимонопольные органы могут быть двух видов:

• во-первых, органы специальной компетенции - те, для которых антимонопольный контроль составляет основной предмет их деятельности (их специальную компетенцию). Это органы, которые специально созданы для реализации антимонопольной политики государства (антимонопольный комитет РСФСР),

•во-вторых, органы общей компетенции – те, которые наряду с полномочиями в сфере антимонопольного контроля осуществляют и иные полномочия. Это органы, созданные для осуществления иных функций и участвующие в реализации антимонопольной политики “по совместительству”, дополнительно к осуществлению других (основных для них) функций (Банк России);

д) санкциями, применяемыми к нарушителям антимонопольного законодательства, могут быть их принудительные реорганизация и ликвидация, которые применяются антимонопольными органами либо судом.

Во втором параграфе – *“Формирование отрасли антимонопольного законодательства”* – рассматривается период с 1991 г. по апрель 1995 г., в течение которого произошло образование в системе российского законодательства новой отрасли – антимонопольного законодательства, закрепление ее основных начал (принципов) в Конституции Российской Федерации, расширение сфер и областей антимонопольного регулирования.

На законодательном уровне была признана возможность регулирования межбанковских конкурентных отношений не только органами государственной власти, но и негосударственными организациями. В связи с этим правомерно констатировать создание предпосылок для обеспечения в системе антимонопольного регулирования России таких относительно самостоятельных видов, как регулирование, осуществляемое общественными организациями, и регулирование, осуществляемое саморегулируемыми организациями.

В этот период сформировалась тенденция, заключающаяся в том, что относительно обособленные группы конкурентных отношений (отношения, связанные с пресечением монополистической деятельности, и отношения, связанные с пресечением недобросовестной конкуренции) регулируются не различными законами (как в ряде европейских государств), а единым комплексным актом.

В сфере регулирования банковской деятельности начала оформляться тенденция совместного выполнения функции государственного антимонопольного регулирования рынка банковских услуг Банком России и федеральным антимонопольным органом.

Третий параграф – *“Оформление современной системы антимонопольного регулирования рынка банковских услуг”* – посвящен развитию законодательства в период с апреля 1995 г. по октябрь 1998 г., когда произошли существенные изменения в структуре и содержа-

нии законодательства, регулирующего конкурентные отношения на рынке банковских услуг. Этот период характеризуется следующими результатами:

а) появлением системы согласованных и взаимосвязанных антимонопольных норм банковского законодательства;

б) дифференциацией сфер антимонопольного регулирования между Банком России и федеральным антимонопольным органом (если компетенция Банка России распространяется только на рынок банковских услуг, то в сферу регулирования федерального антимонопольного органа отнесены такие виды разрешенной для кредитных организаций деятельности, как реклама банковских услуг, участие в финансово-промышленных группах, лизинговые услуги и т.д.);

в) изменением системы антимонопольного регулирования рынка банковских услуг (переход от единоличного регулирования этого рынка Банком России к совместному регулированию федеральным антимонопольным органом и Банком России);

г) отсутствием в ряде случаев необходимого согласования между содержащимися в различных законах антимонопольными нормами, распространяющими свое действие на деятельность кредитных организаций, и, соответственно, усложнением системы антимонопольного регулирования отдельных рынков, на которых действуют кредитные организации. В результате взаимоотношения органов, осуществляющих антимонопольное регулирование деятельности кредитных организаций в сфере деятельности финансово-промышленных групп (федеральный антимонопольный орган, Минэкономики РФ, Банк России), а также на рынке услуг по лизингу (федеральный антимонопольный орган и Банк России) не получили четкого законодательного оформления;

д) продолжением оформления тенденции, в соответствии с которой появление новых законодательных норм, регулирующих конкурентные отношения, и, соответственно, развитие, а значит и структурирование антимонопольного законодательства происходит не согласно делению конкурентного права на антимонопольное законодательство и законодательство о защите от недобросовестной конкуренции, а в соответствии с качественными особенностями того или иного рынка.

Четвертый параграф – *“Завершение структурного оформления законодательства об антимонопольном регулировании деятельности кредитных организаций”* – охватывает промежуток времени с декабря 1998 г. по настоящее время. Этот период характеризуется:

а) продолжением не всегда оправданного усложнения системы антимонопольного регулирования различных сфер деятельности кредитных организаций. К нечеткости правового регулирования взаимоотношений между МАП России, Минэкономки России и Банком России в процессе антимонопольного регулирования деятельности финансово-промышленных групп, а также между МАП России и Банком России в процессе антимонопольного регулирования рынка услуг по лизингу, добавилась нечеткая регламентация отношений между МАП России, ФКЦБ России и Банком России в процессе антимонопольного регулирования деятельности кредитных организаций на рынке ценных бумаг;

б) появлением тенденции, позволяющей в ряде случаев отказываться от конституционных принципов поддержки конкуренции и запрещения монополизации на рынке банковских услуг.

Изучение истории развития законодательства, регулирующего конкурентные отношения с участием кредитных организаций, позволяло сделать следующие выводы:

1. Господствующей тенденцией развития антимонопольного законодательства России, в связи с чем можно говорить о ее трансформации в принцип антимонопольного законодательства, определивший его внутреннюю структуру, является раздельная законодательная регламентация конкурентных отношений на товарных и финансовых рынках. Одним из закономерных результатов действия этого принципа явилось появление совокупности законодательных норм, регламентирующих антимонопольное регулирование деятельности кредитных организаций, которая включает следующие крупные структурные подразделения:

- общие антимонопольные нормы, регулирующие осуществление любой предпринимательской (в том числе банковской) деятельности любыми (в том числе кредитными) организациями;

- антимонопольные нормы, регулирующие отношения, возникающие в связи с осуществлением банковской деятельности;

- антимонопольные нормы, регулирующие отношения с участием кредитных организаций по поводу осуществления ими деятельности, не являющейся банковской.

2. Сложившаяся в России к настоящему времени система антимонопольного регулирования включает в себя следующие основные подсистемы:

- государственное антимонопольное регулирование;



негосударственное антимонопольное регулирование, которое подразделяется на общественное антимонопольное регулирование и антимонопольное регулирование, осуществляемое саморегулируемыми организациями.

3. Выделены следующие принципы антимонопольного регулирования деятельности кредитных организаций:

а) осуществление банковской деятельности в условиях свободной и равной конкуренции является гарантированным Конституцией РФ правом каждой кредитной организации и входит в сферу ее охраняемых законом интересов;

б) действия органов государственной власти и управления, их должностных лиц, препятствующие возникновению, реорганизация кредитных организаций либо осуществлению ими банковской деятельности по мотивам нецелесообразности, квалифицируются как осуществление незаконной монополии и подпадают под действие антимонопольного законодательства;

в) принцип совместного государственного антимонопольного регулирования рынка банковских услуг федеральным антимонопольным органом и Банком России;

г) принцип ограничения существующих монополий в сфере предоставления отдельных видов банковских услуг и воздержания от введения новых;

д) принцип интеграции антимонопольных правил Российской Федерации и Европейского Сообщества;

е) принцип защиты национальной банковской системы и российских кредитных организаций от неблагоприятного воздействия иностранной конкуренции.

Третья глава работы - **“Правовая природа совокупности антимонопольных норм, регулирующих деятельность кредитных организаций”** - посвящена исследованию отраслевой принадлежности и места в системе российского законодательства той совокупности антимонопольных норм, регулирующих деятельность кредитных организаций, которая была выделена во второй главе работы. Для этого было признано необходимым предложить развернутую характеристику отраслей банковского и антимонопольного законодательства, исследовать место выявленной совокупности норм сначала в системе банковского, а затем антимонопольного законодательства, после чего сопоставить полученные результаты.

В первом параграфе - **“Банковское и антимонопольное законодательство: общее и особенное”** - названные отрасли характеризуются как комплексные отрасли законодательства,

принадлежащие к различным классификационным типам (соответственно, предметно-ограниченная и функционально-ограниченная отрасли), место которых в системе российского законодательства определяется не одноуровневым соотношением и взаимодействием различных отраслей как в случае с основными отраслями права, а перекрещиванием структуры данной комплексной отрасли со структурами других отраслей права и законодательства.

Второй параграф - *“Антимонопольные нормы, регулирующие отношения с участием кредитных организаций, в системе банковского законодательства Российской Федерации”* - предлагается теоретическое обоснование сложившихся к настоящему времени структуры и состава отрасли банковского законодательства.

В связи с тем, что банковское законодательство относится к типу предметно-ограниченных отраслей, основными признаками, в соответствии с которыми происходит объединение в целом разнородного нормативного материала в единую целостность, то есть в отрасль законодательства, являются:

- во-первых, характер регулятивного воздействия соответствующих норм на порядок и условия осуществления банковской деятельности;
- во-вторых, характер вовлеченности того или иного субъекта в осуществление банковской деятельности.

*Характер регулятивного воздействия* законодательных норм определяется исходя из отношения соответствующих нормативных положений к регулированию отношений, возникающих в процессе осуществления банковской деятельности. Регулятивное воздействие законодательных норм на отношения, возникающие в процессе осуществления кредитными организациями банковских операций, может характеризоваться:

- непосредственным регулятивным воздействием;
- опосредованным регулятивным воздействием;
- отсутствием регулятивного воздействия.

*Непосредственное регулятивное воздействие* законодательных норм на отношения, составляющие предмет банковского законодательства, осуществляется в том случае, если норма закона прямо посвящена регулированию отношений, складывающихся в процессе осуществления банковской деятельности (банковских операций). Примером в данном случае может послужить § 6 гл. 23 ГК РФ, регулирующий институт банковской гарантии, или ст. 26 Фе-

дерального закона “О банках и банковской деятельности”, содержащая основные положения о банковской тайне.

*Опосредованное регулятивное воздействие* осуществляется тогда, когда законодательная норма, не имея прямого отношения к регулированию именно банковских правоотношений, тем не менее известным образом влияет на отношения, складывающиеся в процессе осуществления банковской деятельности (банковских операций). В качестве примера можно привести влияние, оказываемое положениями ст. 212 ГК РФ “Субъекты права собственности” на отношения, складывающиеся в процессе заключения договора банковского вклада.

Примером *отсутствия регулятивного воздействия* является влияние, оказываемое положениями ч. 2 ст. 14 Конституции РФ, которая регламентирует правовое положение религиозных объединений, на общественные отношения, складывающиеся в процессе лицензирования банковской деятельности.

*Характер вовлеченности* того или иного субъекта в осуществление банковской деятельности (иначе говоря отраслевую принадлежность той или иной деятельности) можно определить с помощью двух подходов:

- содержательного, предполагающего выяснение вопроса по существу;
- формального, предполагающего выявление наличия определенных формальных оснований.

*Содержательный подход* требует:

1) определить содержание деятельности субъекта, то есть выяснить является ли осуществляемая этим субъектом деятельность банковской, а точнее, относятся ли проводимые им операции к числу банковских;

2) если проводимые операции являются банковскими, то необходимо выяснить образуют ли они основное содержание деятельности (основной предмет деятельности) данного субъекта или носят разовый характер<sup>4</sup>.

Сущность *формального подхода* состоит в следующем:

- во-первых, необходимо определить наличие у субъекта такого формального основания для осуществления банковских операций, как государственная регистрация в Банке России;

---

<sup>4</sup> Применение содержательного подхода на практике было предпринято при исследовании отраслевой принадлежности Агентства по реструктуризации кредитных организаций - см.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Общий и частный комментарий к Федеральному закону “О реструктуризации кредитных организаций”. М., 2000. С. 68-71.

•во-вторых, обязательным условием для проведения банковских операций является также наличие такого формального основания, как лицензия (специальное разрешение) Банка России.

Помимо изложенного, в данном параграфе предложено теоретическое обоснование вывода о квалификации совокупности антимонопольных норм, регулирующих осуществление банковской деятельности, в качестве субинститута рассматриваемой отрасли, структурно входящего в более крупное подразделение отрасли банковского законодательства - институт банковского регулирования.

В третьем параграфе - *“Антимонопольные нормы, регулирующие отношения с участием кредитных организаций, в системе антимонопольного законодательства России”* – теоретически обосновывается структурная иерархия отрасли антимонопольного законодательства.

Антимонопольное законодательство - это комплексная отрасль законодательства с весьма сложной конструкцией, включающей ядро, которое составляет совокупность двух специальных Федеральных законов (“О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках” и “О защите конкуренции на рынке финансовых услуг”), и, так называемую, периферию, куда входит значительное количество отдельных нормативных предписаний, содержащихся в законах, регулирующих деятельность конкурирующих субъектов и регулирующих органов.

В структуре российского антимонопольного законодательства сообразно с родовой принадлежностью регулируемых рынков выделяются две подотрасли:

- антимонопольное законодательство, регулирующее отношения на товарных рынках;
- антимонопольное законодательство, регулирующее отношения на рынке финансовых услуг.

Антимонопольное законодательство, регулирующее отношения на рынке финансовых услуг - это подотрасль антимонопольного законодательства, то есть относительно самостоятельная группа публично-правовых норм, субинститутов и институтов, объединенных общностью регулируемых ими общественных отношений, складывающихся в процессе реализации финансовыми организациями гарантированного Конституцией Российской Федерации права на предоставление финансовых услуг в условиях добросовестной конкуренции и ограничения монополизации.

Эта подотрасль антимонопольного законодательства включает в себя институты, регламентирующие отношения на конкретных рынках финансовых услуг:

- антимонопольное регулирование рынка банковских услуг;
- антимонопольное регулирование рынка страховых услуг;
- антимонопольное регулирование рынка ценных бумаг;
- антимонопольное регулирование рынков иных финансовых услуг.

Между тем, вопрос о месте совокупности антимонопольных норм, регулирующих деятельность кредитных организаций, в иерархии антимонопольного законодательства, вследствие отсутствия точного знания о соотношении понятий “деятельность кредитных организаций” и “рынок банковских услуг”, остался не решенным.

В связи с этим четвертая глава диссертации - **“Понятия “деятельность кредитных организаций” и “рынок банковских услуг”: их правовое содержание и соотношение”** – посвящена исследованию названных понятий с точки зрения более жестких по сравнению с другими общественными науками требований, предъявляемым к юридической терминологии: однозначности, строгой определенности, ясности, устойчивости, совместимости со всем комплексом употребляемых в науке терминов.

В первом параграфе - **“Правовое содержание понятия “деятельность кредитных организаций” и его соотношение со смежными понятиями”** – сформулированы определения и показано соотношение понятий “деятельность кредитных организаций”, “банковская деятельность”, “оперативная деятельность кредитных организаций”.

Во втором параграфе - **“Правовое содержание понятия “рынок банковских услуг”** - сформулированы определения и показано соотношение понятий “банковские сделки”, “банковское дело”, “банковские услуги”, “рынок банковских услуг”.

Указанные определения в работе рассматриваются как инструменты, с помощью которых обосновывается принципиальная позиция автора по одному из самых дискутируемых вопросов, который касается сущности конкуренции вообще и основных целей регулирующего ее законодательства в частности.

Существует два основных подхода к решению вопроса о сущности конкуренции и, следовательно, о целях законодательства, которым она регулируется, представленных, с одной стороны, традиционалистами (реалистами), и чикагской школой, с другой стороны.

С точки зрения автора, ближе к истине представители традиционного подхода, что и нашло свое отражение в сформулированном определении понятия “рынок банковских услуг”. Основные недостатки чикагской концепции конкуренции сводятся к следующему:

во-первых, отождествление благосостояния потребителей и благосостояния производителей не вполне корректно уже в силу наличия противоречия в целях, которые они преследуют. Если потребители стремятся получить товар или услугу по наиболее низкой цене, то производители заинтересованы в удорожании своих товаров (услуг);

во-вторых, чикагская школа толкует конкуренцию как статическое понятие, в то время как конкурентная состязательность ориентирована на деятельность и развитие в процессе ее осуществления, то есть непосредственно связана с динамикой и может рассматриваться лишь в динамике развития соответствующих отношений;

в-третьих, раскрывая содержание экономического по сути понятия “эффективность” посредством использования морально-этического понятия “справедливость”, представители чикагской школы по меньшей мере допускают “смещение жанров”, что свидетельствует о затрудненности определения эффективности как понятия экономической теории через другие экономические понятия;

в-четвертых, - и это особенно актуально для России, представители чикагской школы заблуждаются в том, что для увеличения прибыли предприниматели не будут прибегать к получению власти на рынке. Как показывает современная российская практика, сращивание бизнеса и власти – это основной способ ведения конкурентной борьбы. Этот способ является основным именно в силу его легкости, простоты, а также, если хотите, эффективности.

Таким образом, рынок банковских услуг – это отношения, складывающиеся не по поводу удовлетворения потребностей производителей банковских услуг, а в связи с удовлетворением интересов их потребителей. При этом конкуренция является необходимой составляющей банковского рынка, так как существование нормальной конкурентной среды является условием соблюдения интересов потребителей, условием повышения количества и качества предоставляемых услуг.

В третьем параграфе - *“Соотношение понятий “деятельность кредитных организаций” и “рынок банковских услуг”* - показано соотношение понятий “банковская деятельность кредитных организаций”, “деятельность кредитных организаций, не являющаяся банковской”, “предпринимательская деятельность кредитных организаций”, “оперативная деятельность кре-

дитных организаций“, “деятельность кредитных организаций, не являющаяся предпринимательской“, “деятельность кредитных организаций на рынке ценных бумаг“, “банковские сделки“, “банковское дело“, “банковские услуги“, “рынок банковских услуг“. Здесь же рассмотрен поставленный выше вопрос о месте совокупности антимонопольных норм, регулирующих деятельность кредитных организаций, в иерархии антимонопольного законодательства.

Практическое значение четкого разграничения финансового рынка на соответствующие сегменты состоит в том, что от принадлежности тех или иных услуг к тому или иному сегменту зависит ответ на вопрос: к компетенции какого именно органа государственной власти относится осуществление государственной политики по развитию конкуренции и антимонопольному регулированию на этом рынке?

Дело в том, что в соответствии со ст. 21 Федерального закона “О защите конкуренции на рынке финансовых услуг“ государственная политика по развитию конкуренции и антимонопольному регулированию на рынке финансовых услуг осуществляется федеральным антимонопольным органом:

на рынке ценных бумаг – с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими регулирование на рынке ценных бумаг;

на рынке банковских услуг – с Центральным банком Российской Федерации;

на рынке страховых услуг – с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим регулирование на рынке страховых услуг;

на рынке иных финансовых услуг – с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими регулирование на рынке этих финансовых услуг.

При этом в п. 1 ст. 24 Закона подчеркивается, что координация действий федерального антимонопольного органа и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование на рынке финансовых услуг, Центрального банка Российской Федерации строится на основе функционального распределения обязанностей, соответствующей специализации и разграничения ответственности, определенных законодательством Российской Федерации.

На основании проведенного исследования можно обоснованно утверждать, что:

*к компетенции Банка России относится антимонопольное регулирование рынка услуг, включающего осуществление следующих сделок:*

- банковских операций, в том числе операций и сделок с ценными бумагами, которые кредитная организация вправе осуществлять в соответствии с лицензией Банка России на осуществление банковских операций (сюда относятся выпуск, покупка, продажа, учет, и иные операции с ценными бумагами, выполняющими функции платежного документа, а также с ценными бумагами, подтверждающими привлечение денежных средств во вклады и на банковские счета);

- финансирования под уступку денежного требования;

- доверительного управления денежными средствами по договору с физическими и юридическими лицами;

- хранения ценностей в банке;

- хранения ценностей в индивидуальном банковском сейфе;

*к компетенции федерального органа исполнительной власти, осуществляющего регулирование на рынке ценных бумаг, относится антимонопольное регулирование рынка следующих услуг, осуществляемых кредитными организациями на рынке ценных бумаг:*

- услуг профессиональных участников рынка ценных бумаг;

- операций и сделок с ценными бумагами, осуществление операций с которыми не требует получения специальной лицензии в соответствии с федеральными законами, а также услуг по доверительному управлению этими ценными бумагами по договору с физическими и юридическими лицами.

*к компетенции федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование на рынке иных финансовых услуг, относится антимонопольное регулирование рынка следующих услуг кредитных организаций:*

- выдачу поручительств за третьих лиц, предусматривающих исполнение обязательств в денежной форме;

- цессию, оформляемую договором о переходе прав кредитора к кредитной организации;

- доверительное управление иным имуществом (не денежными средствами и не ценными бумагами) по договору с физическими и юридическими лицами;

- операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- лизинговые услуги;

- консультационные и информационные услуги.



В пятой главе диссертации – “**Особенности конкуренции на рынке банковских услуг**” - впервые в систематизированном виде изложены признаки и характеристики, отличающие рынок банковских услуг как от товарных рынков, так и от иных сегментов рынка финансовых услуг.

В первом параграфе - “**Особенности конкуренции на рынке банковских услуг как одном из сегментов финансового рынка**” - выделены приведенные ниже характерные черты рынка банковских услуг.

*Первая* из особенностей обусловлена таким специфическим свойством товара, которым оперируют финансовые организации, как всеобщая эквивалентность денег. Денежные средства являются даже не высоко ликвидным, а абсолютно ликвидным товаром, в связи с чем довольно трудно поддаются замещению другими товарами. В этом смысле деньги не являются товаром эластичного спроса. Это придает конкуренции, осуществляемой в сфере предоставления банковских услуг, в известном смысле более острый характер, что обуславливает известную приверженность кредитных организаций к высокорисковым операциям.

*Второе* существенное отличие рынка банковских услуг от товарных рынков тоже обусловлено тем, что “товаром”, который обращается являются деньги и связанные с ними финансовые инструменты. Одним из финансово-психологических последствий изложенного является повсдение участников рынка банковских услуг, выражающееся в следовании общей тенденции. Эта закономерность ярко подмечена Дж. Соросом, который выразился в том смысле, что участники финансового рынка “как и определенные виды животных имеют основания для передвижения стадами”<sup>4</sup>.

*Третье.* Рынки финансовых услуг все больше имеют дело с финансовыми инструментами, среди которых все более значительное место занимают совершенно новые, ранее не известные инструменты. Банковские рынки привлекают к себе лучшие умы. Сочетание интеллектуальных способностей последних с компьютерными технологиями предполагает широкое поле для их фантазий, которые, как показывает практика, не ведают каких-либо границ. Вы можете найти здесь производные инструменты на любой базовый актив, вы можете увидеть производные инструменты, где таким базовым активом выступает другой производный инструмент либо такого актива нет, а есть, например, какой-либо произвольно меняющийся ин-

---

<sup>4</sup> Сорос Дж. Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности / Пер. с англ. М., 1999. С. 56.

декс-коэффициент<sup>6</sup>. Вследствие непродуманности сущности и порядка осуществления соответствующих сделок со стороны регулирующих органов, подобные финансовые нововведения тают в себе немало опасностей для стабильности всей системы. Причем эти опасности обычно недооцениваются.

*Четвертая* особенность конкуренции на рынке банковских услуг связана с мобильностью (подвижностью) финансового капитала. В связи с этим конкуренция на рынке банковских услуг отличается от конкуренции на товарных рынках еще и определением их географических границ. Если на товарных рынках существуют некоторые экономические барьеры между локальными рынками, обусловленные расстояниями и связанными с ними транспортными издержками, то мобильность финансовых потоков значительно выше<sup>7</sup>. В силу широкого использования электронных систем расчетов “электронные деньги”, в отличие от материальных товаров, могут быть перемещены из одного конца страны в другой конец (либо за границу) практически мгновенно.

*Пятое* отличие выражается в том, что приближенность к экономическому центру кредитной организации создает ей более весомые конкурентные преимущества по сравнению с аналогичным местоположением предприятия, конкурирующего на товарном рынке. Подобное тяготение финансового капитала к центру прослеживается не только на уровне центров мировой экономики, но и на всех других финансово-экономических уровнях (страна, регион, район). Это объясняет тот факт, что подавляющая часть российского финансово-банковского капитала сосредоточена в Москве.

*Шестое.* Рынок банковских услуг более глубоко вовлечен в процесс глобализации экономики по сравнению с товарными рынками. Более того, финансовый рынок не просто вовлечен в процесс глобализации экономики, но в известном смысле выступает механизмом этого процесса. Совокупное действие указанных факторов, как отмечают американские исследователи, “произвело финансовую революцию, имеющую три ключевых аспекта: глобальное присутствие международных финансовых институтов, международная финансовая интеграция и быстрое развитие финансовых инноваций”<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Подробнее об этом см.: Викулин А.Ю. Что происходит в мире финансовых инструментов, не обьятом законодательством // Банковский бюллетень. 1998. N 25. С. 14.

<sup>7</sup> Попков В.В. К вопросу о конкуренции в банковской сфере // Банковское дело. 2000. N 2. С. 16.

<sup>8</sup> Энг Максимо В., Ли Фрэнсис А., Мауэр Лоуренс Дж. Мировые финансы / Пер. с англ. М., 1998. С. 11.

*Седьмой* особенностью рынка банковских услуг, которая влияет на формы и способы конкурентной борьбы, является активное нежелание финансовых организаций испытывать на себе какое-либо регулирующее воздействие со стороны уполномоченных государственных органов. В то же время, хотя «финансовые рынки не хотят какого-либо вмешательства со стороны государства, но сохраняют глубокую веру в то, что, если условия действительности резко ухудшатся, власти вмешаются»<sup>9</sup>. Конкуренция на финансовых рынках зачастую принимает скрытые формы, что затрудняет деятельность регулирующих органов. В результате меры регулирования обычно оказываются направленными на преодоление причин не будущего, а прошедшего финансового кризиса.

*Восьмое.* Кредитные организации обычно оперируют с чужими (привлеченными) средствами, объем которых существенно (на порядок) выше собственных средств. Это является одной из причин того, что кредитные организации находятся в высочайшей степени зависимости от надежности своих контрагентов. Отдельная кредитная организация нередко оказывается в положении, когда она самым непосредственным образом зависит от того, будет ли выполнять свои обязательства ее контрагент. В итоге, если этот субъект отказывается выполнять взятые на себя обязательства, кредитная организация, которая все свои финансовые планы строила исходя из добросовестности указанного субъекта, оказывается в положении банкрота и, в свою очередь, не выполняет уже свои обязательства. В силу упомянутой выше множественности подобных сделок, возникает хорошо известный финансовому рынку «эффект домино», при котором банкротство одной кредитной организации неминуемо влечет за собой несостоятельность другой и т.д.

*Девятое.* Специфический характер на рынке банковских услуг приобретает такая форма ведения конкурентной борьбы как создание объединений юридических лиц, предполагающих отношения власти и подчинения, а также разнообразные формы зависимости между участниками финансового рынка. Специфика рынка банковских услуг в том, что, во-первых, используются опять же привлеченные, то есть по сути дела чужие, а не собственные средства, во-вторых, отношения власти и подчинения (контроля и зависимости) в данном случае приобретают исключительно денежный характер, в-третьих, ответственность и иные обременительные обязанности, связанные с осуществлением права собственности, остаются на подконтрольном (зависимом) юридическом лице, в то время как хозяйственная власть и господство осуществля-

---

<sup>9</sup> Сорос Дж. Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности / Пер. с англ. М., 1999. С. 187.

ются в условиях отсутствия хозяйственных рисков. Рассматриваемая форма ведения конкурентной борьбы на рынке банковских услуг в случае осуществления контролирующими и зависимыми (дочерними) обществами различных видов финансовой деятельности характеризуется в некоторых случаях отсутствием у регулирующих органов формальных оснований для применения антимонопольных санкций.

Во втором параграфе – *“Особенности конкуренции на рынке банковских услуг, отличающие ее от конкуренции на иных финансовых рынках”* – показано, что конкуренция на рынке банковских услуг отличается от конкуренции на иных финансовых рынках:

во-первых, ее неразрывной взаимосвязью не только с экономикой, но и с политикой. При этом качество этой взаимосвязи определяется исходя из уровня соответствующего банковского рынка. Иными словами, международная банковская конкуренция напрямую затрагивает вопросы международной политики, конкуренция между кредитными организациями внутри страны непосредственным образом влияет как на внутреннюю, так и на внешнюю политику данного государства и т.д. Конкуренция в сфере банковской деятельности – это, используя образное выражение Д. Семлера, “тот перекресток, где политика и закон сходятся с экономикой”<sup>10</sup>;

во-вторых, более выраженным социальным характером по сравнению с конкуренцией на иных финансовых рынках. Особая социальная значимость конкуренции на рынке банковских услуг в сравнении с иными финансовыми рынками является следствием того обстоятельства, что банковская сфера вовлекает в свою орбиту не только всех без исключения юридических лиц, но и подавляющее большинство социально активного населения страны;

в-третьих, существованием такой специфической формы межбанковской конкурентной борьбы как участие в финансово-промышленных группах. Существование этой особенности конкуренции на рынке банковских услуг обусловлено невозможностью совмещения банковской деятельности с производственной и торговой деятельностью. При этом, хотя стремление банков подчинить своему влиянию реальное производство и может вызвать сложности в поддержании у них ликвидности, но необходимость иметь дополнительные рычаги контроля за эффективным использованием предоставленных кредитов и их безусловным возвратом, заставляет кредитные организации занимать наиболее активные позиции среди участников финансово-промышленной группы;

---

<sup>10</sup> Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1994. N 3-4. С. 28.

в-четвертых, “узостью поля” конкурентной борьбы, что обусловлено известной ограниченностью перечня предоставляемых банковских услуг. Это является следствием правового оформления банковской деятельности как исключительного вида деятельности, не допускающего его совмещения с производственной, торговой и страховой деятельностью. Указанная особенность заставляет банки конкурировать в весьма узком спектре операций и сделок, следствием чего является необходимость специализироваться, например, в удовлетворении потребностей различных групп потребителей;

в-пятых, конкуренция между кредитными организациями происходит в условиях беспрецедентно обширного и жесткого по сравнению с иными финансовыми рынками регулирующего воздействия со стороны государства, в том числе в условиях более жесткого банковского надзора. При этом продолжают существовать отдельные области, оказывающиеся вне поля зрения органов банковского надзора.

В третьем параграфе - *“Особенности конкуренции на российском рынке банковских услуг”* - раскрыта специфика российских условий межбанковского рынка:

*Первое.* Конкурентная борьба на российском рынке банковских услуг осуществляется на фоне отсутствия надежных гарантий беспрепятственного осуществления прав собственности. В российских условиях главное не владеть собственностью, а управлять ею. В связи с этим чрезвычайно важно становится не приобрести контрольный пакет акций кредитной организации, а посадить на место ее руководителя “своего человека”. При этом могут применяться такие, например, “формы конкурентной борьбы”, как ОМОН либо частные охранные (нередко полукриминальные) структуры. Естественной реакцией явилось отсутствие у предпринимателей чувства уверенности в завтрашнем дне и, как следствие, массовый вывоз капиталов за границу.

*Второе.* Серьезнейшей проблемой, осложняющей состояние конкурентной среды на российском рынке банковских услуг, является массовое неисполнение судебных решений (в особенности решений арбитражных судов). Как отмечает К. Хендли, “повсюду в мире большинство судебных решений исполняется добровольно, исключение составляет только Россия”<sup>11</sup>.

*Третье.* В сфере конкуренции и антимонопольного регулирования право является не независимым бастионом, а податливым инструментом, которым в полной мере могут пользоваться

---

<sup>11</sup> Хендли К. Переписывая правила игры в России: спрос на право - забытый вопрос // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. N 1(30). С. 78.

ся исключительно владеющие политической или экономической властью. Делая широкомаштабные заявления о приверженности идеалам правового государства, российские власти по привычке делают исключения из законов для себя и своего окружения. Ощущение того, что существует двойной стандарт - для рядовых предпринимателей и для привилегированной элиты - перерастает в уверенность. С этой точки зрения совсем не принципиально, что состав лиц, входящих в элиту изменяется.

*Четвертое.* Ведение конкурентной борьбы на российском банковском рынке осложняется, мягко говоря, своеобразными методами, которые применяют уполномоченные органы государственной власти, осуществляя антимонопольное регулирование.

*Пятое.* Внимательное изучение антимонопольного законодательства приводит к выводу, что ни в одном акте ясно не указаны конечные цели действий по защите конкуренции и ограничению монополизации. Законодатель ограничился лишь общей констатацией необходимости осуществления соответствующей деятельности, а для чего собственно нужна эта деятельность он умолчал. Учитывая то обстоятельство, что в Российской Федерации антимонопольное регулирование рынка банковских услуг осуществляется хотя и совместно, но независимыми друг от друга органами (федеральным антимонопольным органом и Банком России), правомерно предполагать не только отсутствие единства в их взглядах по поводу конкретных антимонопольных мероприятий в отношении отдельно взятых кредитных организаций, но и существенные различия в понимании ими целей антимонопольного регулирования банковской деятельности в целом. Таким образом, особенностью конкуренции на российском рынке банковских услуг является ее осуществление в условиях, когда поддержание стабильности на банковском рынке не сформулировано в качестве цели государственной антимонопольной политики.

В шестой главе - **“Система антимонопольного регулирования рынка банковских услуг”** - обосновывается тезис о необходимости выделения антимонопольного регулирования в самостоятельный вид регулирующего воздействия на деятельность кредитных организаций (наряду с валютным регулированием, банковским регулированием и т.д.), а также исследуется существующая система антимонопольного регулирования рынка банковских услуг.

Выделение антимонопольного регулирования в самостоятельный вид государственного регулирующего воздействия на деятельность кредитных организаций обусловлено наличием:

•самостоятельного предмета регулирования, который составляют отношения, влияющие на конкуренцию на рынке банковских услуг и связанные с защитой конкуренции на этом рынке;

•специфического объекта регулирования (антимонопольное регулирование направлено на защиту конкуренции и пресечение злоупотреблений кредитными организациями доминирующим положением на рынке банковских услуг; пресечение действий, ограничивающих конкуренцию на рынке банковских услуг; осуществление контроля за концентрацией капитала на рынке банковских услуг);

•особой системы нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере антимонопольного регулирования;

•специальной системы государственных органов, осуществляющих антимонопольное регулирование рынка банковских услуг, которые наделены специфическими полномочиями (компетенцией) в сфере защиты конкуренции;

•специальной системы форм и средств антимонопольного регулирования, а также специфических санкций за нарушение антимонопольного законодательства, что позволяет вести речь об особых формах ответственности за его нарушение.

В первом параграфе - *“Систематизация нормативных правовых актов об антимонопольном регулировании рынка банковских услуг”* - осуществлено приведение в упорядоченную совокупность (систему) актов, регулирующих конкурентные отношения на рынке банковских услуг, которая включает в себя:

1. *Нормы международного права и международные договоры России.*
2. *Конституцию Российской Федерации.*

Конституционное положение о поддержке конкуренции является одной из основ конституционного строя Российской Федерации и в совокупности с другими неразрывно связанными с ним положениями составляет так называемую общую часть подсистемы конституционных норм, получивших в литературе условное наименование “экономическая конституция России”<sup>12</sup>, которая включает в себя следующие важнейшие правовые нормы-принципы:

- а) о свободе экономической деятельности и договоров;
- б) о едином экономическом пространстве;

---

<sup>12</sup> См., например, Гаджиев Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (опыт сравнительного исследования). М., 1995. С. 115.

в) о многообразии и равноправии различных форм собственности и основанных на них организационно-правовых форм предпринимательства;

г) о защите конкуренции и запрещении монополизации.

3. *Федеральные законы, содержащие нормы, регулирующие отношения, влияющие на конкуренцию на рынке банковских услуг.*

4. *Указы Президента Российской Федерации.*

5. *Постановления Правительства Российской Федерации.*

6. *Нормативные правовые акты федерального антимонопольного органа*

7. *Нормативные акты Банка России*

8. *Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование на рынке финансовых услуг*

Во втором параграфе - *“Система государственных органов, осуществляющих антимонопольное регулирование рынка банковских услуг”* - соответствующие органы разделены на две группы: органы, осуществляющие общее регулирующее воздействие на конкуренцию на рынке банковских услуг (Президент, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, органы прокуратуры), и органы, осуществляющие специальное антимонопольное регулирование рынка банковских услуг (Банк России и МАП России).

Проанализированы антимонопольные полномочия Банка России и МАП России, а также показаны различия в полномочиях МАП России на банковском и товарных рынках.

*Первое отличие* заключается в том, что федеральный антимонопольный орган в соответствии со ст. 12 Закона Российской Федерации “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках” вправе давать хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания об их принудительном разделении или о выделении структурных подразделений из их состава.

Порядок принудительной реорганизации юридических лиц предусмотрен п. 2 ст. 57 ГК РФ, в соответствии с которым, если учредители (участники) юридического лица, уполномоченный ими орган или орган юридического лица, уполномоченный на реорганизацию его учредительными документами, не осуществит реорганизацию юридического лица в срок, определенный в решении уполномоченного государственного органа, суд по иску указанного государственного органа назначает внешнего управляющего юридическим лицом и поручает ему осуществить реорганизацию юридического лица.



Аналогичное полномочие федерального антимонопольного органа по защите конкуренции на рынке банковских услуг в Федеральном законе “О защите конкуренции на рынке финансовых услуг” (ст. 23) отсутствует.

*Второе отличие* состоит в том, если регулируя отношения на товарных рынках МАП России вправе давать органам государственной власти и местного самоуправления *обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении неправомερных актов*, то в процессе защиты конкуренции на рынке банковских услуг полномочия МАП России ограничены направлением в Правительство РФ и Банк России *предложений* об отмене принятых федеральными органами власти нормативных и иных правовых актов.

*Третье различие* состоит в том, что если регулируя отношения на товарных рынках, МАП России вправе давать разъяснения по вопросам применения антимонопольного законодательства, то в процессе антимонопольного регулирования на рынке банковских услуг МАП России вправе издавать *нормативные акты*, рекомендации и указания, в том числе по отдельным видам финансовых организаций. При этом право давать разъяснения по вопросам применения антимонопольного законодательства за федеральным антимонопольным органом осталось.

Таким образом, сравнивая полномочия федерального антимонопольного органа при регулировании им конкуренции на товарных рынках с его полномочиями на рынке банковских услуг, необходимо констатировать отсутствие ясных ориентиров государственной политики по развитию конкуренции и антимонопольному регулированию.

Полномочия Банка России как органа антимонопольного регулирования основываются на положениях ст. 75 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”.

В случае нарушения кредитной организацией требований Федерального закона “О защите конкуренции на рынке финансовых услуг” Банк России имеет право потребовать от кредитной организации устранения выявленных нарушений.

Указанные требования Банка России должны быть оформлены в виде предписаний. Предписание Банка России – это документ, направляемый кредитной организацией, в котором надзорный орган со ссылкой на конкретные положения законодательства констатирует выявленные нарушения (недостатки) в деятельности кредитной организации, указывает срок

для их устранения, а также конкретные принудительные меры воздействия, применяемые к кредитной организации.

В случае невыполнения в установленный Банком России срок предписаний об устранении нарушений антимонопольного законодательства Банк России вправе:

1. Взыскать с кредитной организации штраф до 1 процента от размера оплаченного уставного капитала, но не более 1 процента от минимального размера уставного капитала.
2. Потребовать от кредитной организации ее реорганизации.

Это в данном случае означает возможность принудительного разделения кредитной организации либо выделения из ее состава одной или нескольких организаций. С принудительной реорганизацией по эффективности своего воздействия на конкурентную среду может сравниться, пожалуй, только изъятие прибыли, полученной в результате нарушения требований антимонопольного законодательства.

3. Ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной лицензией, на срок до одного года, а также на открытие филиалов на срок до одного года.

Представляется логичным, что в случае нарушения антимонопольных требований Банк России может ограничивать кредитную организацию в проведении только тех операций, объем выполнения которых дает ей возможность оказывать решающее влияние на общие условия предоставления банковских услуг на рынке банковских услуг или затруднять доступ на этот рынок другим кредитным организациям.

Таким образом, Банк России обладает достаточным арсеналом правовых средств для эффективного осуществления государственной политики по развитию конкуренции и антимонопольному регулированию на рынке банковских услуг, которые, однако, он не всегда стремится использовать на практике.

В третьем параграфе – *“Основные направления антимонопольного регулирования рынка банковских услуг”* – обосновывается тезис о том, что монополистическая деятельность кредитных организаций может быть направлена на:

- зачищение доминирующего положения на рынке банковских услуг;
- чрезмерную концентрацию капитала на рынке банковских услуг;
- заключение соглашений (совершение согласованных действий), ограничивающих конкуренцию на рынке банковских услуг.

Соответственно антимонопольное регулирование рынка банковских услуг должно быть направлено на пресечение указанных действий и включать в себя следующие основные элементы:

- определение доминирующего положения кредитной организации на рынке банковских услуг и пресечение ее действий, затрудняющих доступ на рынок банковских услуг другим кредитным организациям и (или) оказывающих негативное влияние на общие условия предоставления банковских услуг на рынке банковских услуг;

- контроль за концентрацией капитала на рынке банковских услуг;

- контроль, осуществляемый в случае ограничения конкуренции на рынке банковских услуг.

Здесь же рассматриваются особенности определения доминирующего положения кредитных организаций, контроля за концентрацией капитала, а также контроля, осуществляемого в случае ограничения конкуренции на рынке банковских услуг.

В заключении сделан вывод о настоятельной необходимости дальнейшего совершенствования законодательства об антимонопольном регулировании рынка банковских услуг, в связи с чем для обсуждения предложены структура и основные положения проекта Федерального закона “Об особенностях защиты конкуренции на рынке банковских услуг”.

**Основные положения диссертации опубликованы  
в следующих работах автора:**

1. Антимонопольное регулирование рынка банковских услуг. / Отв. ред. Г.А. Тосунян. М., БЕК. 2001. - 15,4 п.л.
2. Постатейный комментарий к Федеральному закону “О защите конкуренции на рынке финансовых услуг”. Учебно-практическое пособие. М., Дело. 2001. Гл. 2 – 6. - 8 п.л.
3. Банковское право Российской Федерации. Особенная часть. В 2 т. Учебник. / Отв. ред. Г.А. Тосунян. М., Юристъ. 2001. Т. 1. Гл. 8. § 2. Система нормативных правовых актов о защите конкуренции на рынке банковских услуг. § 3. Система органов, осуществляющих антимонопольное регулирование на рынке банковских услуг. § 4. Формы и средства антимонопольного регулирования на рынке банковских услуг. - 4 п.л.

4. Общий и постатейный комментарий к Федеральному закону "О реструктуризации кредитных организаций". М., Дело. 2001. Ч. I. § 2 - 4, Ч. II. Гл. II - IV. - 20 п.л.
5. Банковское право Российской Федерации. Общая часть. Учебник. / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М., Юристъ. 1999. Гл. I. § 3. Принципы банковского права. § 7. Банковское право как наука и учебная дисциплина. Гл. II. Основные понятия банковского права. - 12 п.л.
6. Банковское право Российской Федерации. Общая часть. Схемы с комментариями и пояснениями. Учебное пособие. / Под ред. А.М. Экмаляна. М., БЕК. 2000. Гл. I. Банковское право как отрасль российского права, как наука и учебная дисциплина. Гл. II. Основные понятия банковского права. - 6 п.л.
7. Банковское право России: понятийный аппарат и словарь нормативных терминов. М., Юристъ. 2000 (в соавторстве). - 25 п.л.
8. Банковское право Российской Федерации. Программа учебного курса. / Учебные программы Юридического факультета им. М.М. Сперанского Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации. 3-й курс. М., Дело. 1999 (в соавторстве). - 07 п.л.
9. О понятии "банковское правоотношение". // Банковское дело. 1998. N 5-6 (в соавторстве). - 1 п.л.
10. Банковские операции: в законодательстве нет определения. // Банковский бюллетень. 1998. N 20. - 0,5 п.л.
11. О юридическом определении понятия "банковские операции". // Банковское дело. 1999. N 4. - 0,7 п.л.
12. Предмет и метод банковского права. // Государство и право. 1998. N 9 (в соавторстве). - 2 п.л.
13. Лицензирование деятельности вновь созданных кредитных организаций не обходится без проблем. // Банковский бюллетень. 1998. N 18. - 0,5 п.л.
14. Проблематика лицензирования банковской деятельности. // Банковское дело. 1998. N 10. - 0,7 п.л.
15. Принципы банковского права. // Государство и право. 1998. N 11 (в соавторстве). - 1 п.л.

16. Исключительная правоспособность банка. // Хозяйство и право. 1999. N 5 (в соавторстве). - 1,2 п.л.
17. Банковская тайна как объект правового регулирования. // Государство и право. 1998. N 7. - 1 п.л.
18. Категории "банковская тайна" и "коммерческая тайна банка" и их соотношение. // Банковское дело. 1997. N 12. - 0,7 п.л.
19. Проблематика правового регулирования банковской тайны. // Деньги и кредит. 1998. - 0,6 п.л.
20. Постатейный комментарий к Федеральному закону "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций". М., БЕК. 2000. Гл. 2 – 5. - 11 п.л.
21. О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций. // Приложение к N 2 журнала Хозяйство и право. 2000 (в соавторстве). - 3 п.л.
22. Финансовое право. Конспекты лекций и схемы. М., Дело. 2001. Сер. "Банковское и финансовое право". Т. 1-10. - 7 п.л.
23. Финансовое право Российской Федерации. Программа учебного курса. / Учебные программы Юридического факультета им. М.М. Сперанского Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации. 3-й курс. М., Дело. 1999. - 09 п.л.
24. Финансово-экономический словарь законодательно-определенных терминов. М., Дело. 2001. Сер. "Банковское и финансовое право". (в соавторстве). - 12,5 п.л.
25. Что происходит в мире финансовых инструментов, не объятых законодательством. // Банковский бюллетень, 1998. N 25. - 0,5 п.л.
26. Деньги и власть. Теория разделения властей и современность. М., Дело. 1998. Ч. I, III. - 2,5 п.л.; Деньги и власть. Разделение властей в современных условиях и реструктуризация банковской системы. Часть 1. Изд. второе, перераб. и дополн. М., Вагриус. 1999. Ч. I, III, IV. - 5 п.л.; Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. Часть 1. 3-е изд., перераб. и дополн. М., Дело. 2000. Гл. I, III, IV. - 7 п.л.
27. Архив кредитных историй как элемент банковской системы. // Банковский бюллетень. 1998. N 6. - 0,2 п.л.
28. Путь к доверию вкладчика долг и сложен. // Банковский бюллетень. 1998. N 7. - 0,2 п.л.

29. Юридический статус срочных сделок. // Материалы конференции "Срочные финансовые рынки России" (проводилась 26-27 мая 1998 года совместно ЦБ РФ, МФД, ИГП РАИ, ММВБ). - 0,5 п.л.
30. К вопросу о статусе Центрального Банка. // Деньги и кредит. 1998. N 9. - 0,6 п.л.
31. Особенности правового положения Банка Японии. // Труды МГЮА, N 2. М., 1997. - 0,4 п.л.
32. Системообразующие понятия банковского законодательства Российской Федерации и их роль в деятельности кредитных организаций (финансово-правовой аспект). // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М. 1998. - 1,5 п.л.
33. Противодействие легализации (отмыванию) денежных средств в финансово-кредитной системе: Опыт, проблемы, перспективы. М., Дело. 2001. Ч. 4. Зарубежный опыт противодействия отмыванию преступных доходов. Ч. 5. Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в Российской Федерации. Ч. 6. Перспективы распространения отмывания денег в России и за рубежом. - 8 п.л.
34. Работа коммерческого банка по предотвращению легализации (отмывания) доходов, полученных незаконным путем. // Банковское дело. 1998. N 1. - 0,4 п.л.
35. Легализация денежных средств: проблемы возможности и необходимости. // Хозяйство и право. 1998. N10 (в соавторстве). - 1,2 п.л.
36. Понятие ущерба в УК РФ: применительно к гл.22. // Государство и право. 1998. N 4. - 0,8 п.л.
37. Банковское право Российской Федерации. Особенная часть. В 2 т. / Отв. ред. Г.А. Тосунян. Т. 2. М. 2002. Гл. 15. § 1. Банковские сделки, банковские услуги, рынок банковских услуг: понятие и виды. § 4. Хранение ценностей в банке. Принято к публикации. - 2 п.л.
38. Несостоятельность (банкротство) кредитных организаций. М., Дело. 2002. Гл. 3, 4, 5. Сер. "Банковское и финансовое право". Принято к публикации. - 8 п.л.
39. Реструктуризация кредитных организаций. М., Дело. 2002. Гл. 4, 5, 6. Сер. "Банковское и финансовое право". Принято к публикации. - 7,5 п.л.



102